

Tramita ante esta Fiscalía de Estado de la Provincia el Nο expediente de nuestro registro 53/14. "S/FUNCIONAMIENTO DEL DIRECTORIO DEL I.P.A.U.S.S.", el que se iniciara luego de la presentación que incoara el Sr. Néstor Ledesma, con fecha 28 de octubre de 2014, en su carácter de Director por los activos del I.P.A.U.S.S., y que se encuentra firmada al pie de la misma por otro Director de los activos, el Sr. Fabián Recabal Andrade, y por la Sra. Norma Beatriz Mansilla, Directora en representación de la Municipalidad de Ushuaia (fs. 1/2), con el objeto de denunciar que la Sra. Presidente del Instituto, Prof. Ana Carmen Villanueva, se habría negado a concurrir a la reunión de Directorio del día 28 de octubre de 2014 por los motivos que allí se exponen, y que fueron comunicados al resto de los Directores presentes a través del Administrador General, el Sr. Eduardo Gómez.

Junto al escrito de inicio se acompañó copia simple del Acta N° 648, relativa a la Sesión Ordinaria del día 28 de octubre de 2010; de la Nota N° 2876/14 y del Orden N° 648, que fueron glosadas a fs. 3/9.

Expuesto el motivo de la presentación, tras su recepción, mediante la Nota F.E. N° 719/14 (fs. 10), se requirió a la Sra. Presidente del I.P.A.U.S.S. que en el plazo de diez (10) días hábiles, remitiera a este organismo un informe claro, siguiendo las rogatorias allí indicadas (las que sucintamente cabe decir se vinculan a la forma de articular las reuniones de Directorio realizadas durante este año), indicándose las que no se pudieron

llevar a cabo por falta de quórum, -y de qué manera ello fue justificado-, el procedimiento de notificación de las convocatorias y su periodicidad. Por último, se instó a la mencionada funcionaria a que se acompañe copia certificada de toda la documentación que contenga los antecedentes referidos a la situación denunciada.

Posteriormente, a fs. 12 se incorporó una nueva presentación firmada por el Sr. Néstor Ledesma, en el mismo carácter que la anterior, de fecha 30 de octubre de 2014. En este caso, se denunció que la Sra. Presidente del I.P.A.U.S.S. sería la responsable directa del corte de servicios que operaría a partir de ese día por el prestador "Sanatorio Clínica San Jorge", debido a que, según sus dichos, habría ocurrido una demora innecesaria e intencional en la contratación que tramita por el expediente "Convenio Clínica San Jorge – IPAUSS" (Expte. N° 5740). A tales fines, el denunciante acompañó copias del Acta de Reunión de fecha 2 de octubre de 2014 y planilla de movimiento de pases, agregadas a fs. 13/14 respectivamente.

A tenor de los nuevos hechos denunciados, se remitió la Nota F.E. N° 722/14 (fs. 15), en la cual se solicitó a la Sra. Presidente que brindase una respuesta en el plazo de tres (3) días, haciéndose saber además que, dentro del marco de sus competencias, se deberían arbitrar todos los medios que se encuentren a su alcance para evitar interrupciones en las prestaciones asistenciales de los afiliados a ese Instituto.

Es así que el día 04 de noviembre de 2014, la referida autoridad remitió a la Fiscalía de Estado la Nota N° 993/2014 Letra: presidencia – I.P.A.U.S.S. (fs. 19/20), a efectos de dar respuesta a la denuncia relativa a las supuestas demoras en la



tramitación del citado expediente administrativo, conforme a los argumentos que allí se exponen.

Seguidamente, el día 13 de noviembre de 2014, se recibió la Nota N° 1023/2014 Letra: presidencia – I.P.A.U.S.S. (fs. 233) en la cual la titular del Directorio hace saber que se gestionó a través de la Secretaría General del Instituto la información detallada en el orden que fuera requerido mediante la Nota F.E. N° 53/14, adjuntándose la documentación que se acompañó a fs. 21/232 de estos actuados.

En este conglomerado de antecedentes, donde por un lado se formulan dos denuncias en contra de la Sra. Presidente del I.P.A.U.S.S., que ha brindado oportuna respuesta a cada una (de acuerdo a lo señalado anteriormente), previo a todo ensayaré una breve reflexión que entiendo resultará de suma importancia para comprender lo que será mi conclusión principal en los presentes.

En ese camino, comienzo por remitirme a lo dicho en el Dictamen F.E. Nº 15/14, (contemporáneo a la opinión que aquí se vierte), emitido en el marco de los autos caratulados: "S/SOLICITA INTERVENCION EN RELACION AL PAGO DE CONTRIBUCIONES AL IPAUSS". Si bien lo allí tratado no guarda directa relación con el fondo de las cuestiones ahora ventiladas, si delata un común denominador: la notoria falta de colaboración, cooperación y gestión que en definitiva también observo aquí, y que profundiza la grave y preocupante situación que atraviesa el I.P.A.U.S.S., a la cual los actuales Directores y su Sra.

## Presidente con sus constantes acusaciones cruzadas y su accionar e inacción según sea el caso, sólo sirven en hacerla más insondable aún.

Sobre el particular he tenido ocasión de expresar: "Con lo expuesto hasta aquí, tengo para mí que más allá de que desde los distintos órganos del Estado se han adoptado medidas tendientes a dar un cauce a los inconvenientes que se atraviesan (v. gr. creación de la Comisión Especial de Evaluación y Reforma del I.P.A.U.S.S. -Lev N° 865- y dictado del Decreto Provincial N° 761/13), es evidente que hasta el momento no se ha logrado dar con una solución eficaz a la problemática de gestión, económica v financiera que transita el Instituto, la que si bien encuentra parcial explicación en factores exógenos a la entidad, como lo es el que viene dado por las importantísimas sumas de dinero que se le adeudan, en nada se ve beneficiada por los constantes conflictos que a nivel interno produce la invariable dificultad de sus órganos de conducción de arribar a acuerdos y filar horizontes y objetivos comunes que permitan resolver todos estos asuntos de manera razonable...

pado el delicado cuadro de situación que se atraviesa y que, como venimos observando, con el correr del tiempo no hace más que agravarse, es de hacer notar que se torna necesario instar a quienes ostentan el carácter de parte en este conflicto a que obren, de una vez por todas, de plena conformidad con los principios de cooperación y colaboración, pues se trata de reglas que rigen tanto en el ámbito de las relaciones interorgánicas, es decir, aquellas que transcurren entre los distintos órganos de una misma persona estatal, como en el de las interadministrativas, que son las que se traban entre



distintos sujetos de derecho (v. gr. entre la Administración Central y un entre autárquico).

Conviene entonces recordar que el mandato de la cooperación, sabido es, parte del principio de unidad de acción de la Administración, se apoya en la colaboración que debe existir entre órganos, entes y órganos y entes entre sí, y contiene el deber de aquellos de informar, asistir, asesorar, participar, planificar e incluso ejecutar decisiones de otros órganos o entes (cfr. Balbín, Carlos F., Tratado de Derecho Administrativo, Tomo II, 1ª ed., Buenos Aires, La Ley, 2011, pág. 77. Ver también Sacristán, Estela B., Régimen Jurídico de las Relaciones Interorgánicas e Interadministrativas. Los conflictos interadministrativos, en Organización Administrativa, Función Pública y Dominio Público, Buenos Aires, Rap, 2005, pág. 439/463).

Y, por su parte, la coordinación exige que se combinen los esfuerzos de esos distintos órganos y entes, de modo tal de enlazar las conductas de unos y otros para satisfacer adecuadamente los fines públicos que persiguen (cfr. Dictámenes Procuración del Tesoro de la Nación 199:97)".

Habiendo dejado asentado ello, corresponde ahora echar mano a la primera denuncia impetrada: inasistencia infundada de la Presidente del I.P.A.U.S.S a la Reunión de Directorio del día 28 de octubre de 2014, y la sobreviniente falta de quórum, destacando en primer lugar que del estudio correspondiente al listado de Actas acompañado, efectivamente

surge que la Sra. Ana Carmen Villanueva no asistió a la reunión indicada, encontrándose esa falta injustificada (fs. 50).

Desde ya debo decir que esta es una conducta reprochable, pues quien no ejerce su función, y como en el caso particular incumple la obligación de asistir a una Reunión de Directorio, debe justificar esa circunstancia, ya que de no ser así podría incluso llegar a ser considerado incurso en la causal de mal desempeño en el cargo, máxime si se verifica su reincidencia (art. 6° de la Ley Provincial N° 641).

Por su parte, habida cuenta de la naturaleza a cargo del órgano colegiado del Instituto, el otorgamiento de quórum no puede utilizarse como una herramienta para frustrar la realización de una Reunión de Directorio debidamente convocada. Ello así en la medida que, la obligación de otorgarlo, va de la mano con el deber que tienen todos los miembros del Directorio del I.P.A.U.S.S. de asistir a las reuniones, y en caso de no poder hacerlo, proceder a justificar su falta.

Recordemos que el artículo 9° de la Ley Provincial N° 641 señala las pautas para que el quórum quede configurado, y dentro de su contenido en ningún momento faculta a los integrantes del Directorio a no asistir a las reuniones, por lo tanto queda claro que constituye una obligación inherente al cargo que se ejerce.

En tal sentido la norma reza: "El Directorio se reunirá en forma ordinaria, como mínimo, dos (2) veces por mes y en sesiones especiales cada vez que fuere convocado por el Presidente o no menos de tres (3) Directores con tres (3) días de anticipación, bajo pena de nulidad, lapso que podrá ser reducido en caso de reputarse necesario, indicando la causa que lo



FISCALIA DE ESTADO

justifique. El quórum se formará con la mitad más uno (1) de los miembros integrantes del Directorio, incluyendo al Presidente. Las resoluciones serán válidas por mayoría absoluta de los votos de los presentes, teniendo el Presidente en caso de empate, doble voto. En los casos en que la presente Ley u otras vigentes a la fecha de entrada en vigencia de ésta establecieren mayorías especiales, deberán respetarse".

Asimismo, siguiendo el espíritu de la Ley Provincial Nº 641, los artículos 4° y 6° del ANEXO I de la Resolución Nº 79/2003, regulan:

"artículo 4º: QUÓRUM. El quórum lo forma la mayoría simple de los miembros del Directorio, incluyendo al Presidente. Si éste no se logra a la hora fijada para iniciar la reunión, transcurrida una hora en la que persista tal situación, los Directores podrán retirarse (conf. artículo 6 in fine). Antes de la votación de una resolución del Directorio la Presidencia verificará la asistencia, y en caso de no haber quórum el asunto será tratado en la próxima sesión, que quedará automáticamente convocada para la misma hora de convocatoria del día hábil siguiente".

"artículo 6°: hasta una hora después de la designada para el inicio de la reunión, será obligación de los Directores permanecer en la sala de reuniones con el fin de esperar la incorporación de los Directores faltantes que previamente no hubieran dado aviso de su ausencia. Pasado el término previsto, los Directores podrán retirarse".

De la interpretación armónica de los artículos antes transcriptos, no caben dudas que "dar quórum" es una obligación. No se trata entonces de una mera potestad de los Directores ni de quien ejerce su presidencia, y por lo tanto las inasistencias en que se incurran, como se dijo más arriba, deben ser debidamente justificadas.

Más allá de lo dicho, me interesa traer a colación el Dictamen F.E. N° 01/14, específicamente los párrafos relativos al análisis que hiciera sobre las abstenciones en que incurrían ciertos miembros del Directorio del I.P.A.U.S.S., pues las conclusiones allí alcanzadas aplican al presente caso. Allí señalé:

"Siendo así, estimo que la decisión es del director, quien desde luego sabe o debería saber que su presencia en la reunión acarrea su inclusión en la base de cálculo y que su abstención de voto únicamente lo excluye de pertenecer a la mayoría o minoría.

Por lo tanto, es preciso concluir que la interpretación efectuada por el denunciante es la correcta, por cuanto es la que mejor se adapta a la realidad y al texto normativo, sin mengua de razonabilidad, y por vía de consecuencia, es imperativo arribar a la determinación de que en las votaciones del Directorio del IPAUSS, al momento de computar las abstenciones, se utiliza una interpretación inválida que afecta la legítima formación de la voluntad del órgano de gobierno del Instituto.

No es distinta la solución a la que hubo de llegar el Dr. Ricardo O. Bausset, a cargo de la Procuración General de la Nación, dictamen al que luego se remitió la Corte Suprema de Justicia de nuestro país, en un caso reciente y de ribetes muy similares al presente (conf. CSJN, sentencia dictada el 15 de mayo



de 2007 en autos caratulados, "Binotti, Julio César c/E.N. -Honorable Senado de la Nación (mensaje 1412/02) s/amparo ley 16.986", vide Fallos 330:2222).

Como allí se dijo, para resolver este tipo de planteos es "...aplicable lo declarado por la Corte en torno a que la primera fuente de exégesis de una norma es su letra, y que cuando ésta no exige esfuerzos de interpretación debe ser aplicada directamente".

Y en el presente caso, contamos incluso con la interpretación legal del Superior Tribunal de Justicia - obligatoria para los tribunales inferiores, según el art. 37 de la Ley Provincial N° 110 -, que nos dice, respecto al art. 9 de la Ley Provincial N° 641, lo que más atrás he transcripto y me permito reiterar: "...la manda examinada estatuye necesariamente la concurrencia de cinco directores como quórum de asistencia para poder deliberar; guarismo a partir del cual se podrán adoptar resoluciones igualmente válidas, en la medida que representen a la mayoría absoluta de los directores así reunidos..." (el subrayado es propio).

Cualquier otra hermenéutica relacionada con el instituto de la abstención en el ámbito del IPAUSS, de consiguiente, precisaría un modificación clara y concisa de la normativa vigente.

Dicho sea de paso, he de advertir que, conforme está regulada actualmente, la abstención tiene carácter excepcional, pues el principio general que se desprende del art. 10 de la Ley

Provincial N° 641 y del art. 24 de la Resolución IPAUSS N° 79/2003, no es otro que el que se conjuga con el debido respecto por la función pública: los directores no pueden dejar de votar, tienen el deber de hacerlo y son responsables de las resoluciones que adoptan, personal y solidariamente con los demás votantes.

En el mismo sentido, puede consultarse la obra del profesor Miguel S. Marienhoff, quien, con su acostumbrado tino, sostuvo: "El funcionario o empleado públicos, antes que un "derecho" al cumplimiento de las funciones inherentes al cargo que invisten, tienen el "deber" jurídico de cumplirlas; no hacer esto implica violar dicho deber jurídico. Es inconcebible que, facultativamente, por propia autoridad y sin causa jurídica que lo justifique, el miembro de un organismo colegiado deje de cumplir sus deberes, haciendo para ello un desmedido uso del instituto de la abstención, sólo concebible para situaciones plausibles, determinadas por un "interés personal" —suyo o de sus parientes en grado sucesible— que lo obliguen a no participar de la respectiva sesión (...) En derecho toda solución debe reposar sobre bases éticas..." (conf. ob. cit., pág. 116/117; sic, he destacado el texto).

Sin embargo, apenas se indague acerca del contenido de las actas que corren por cuerda, no es factible que pase desapercibida la inexorable realidad que impera una y otra vez en la votaciones: los directores comúnmente se abstienen de votar sin siquiera dar explicaciones para ello y muchas veces sin siquiera pedir permiso al cuerpo (cfr. Anexo: fs. 40, 95, 98, 212, 282, 1256, 1288, 1362, 1429, 1512, 1704, 2379; por citar algunas



ocasiones); o asimismo, votan en forma negativa y no expresan los fundamentos a los que están obligados por ley (cfr. Anexo: fs. 283, 287, 290, 1240, 1235, 1240, 1248, 1267, 1367, 1542, 1550, 1615, 1636, 1801, 1986, 2128, 2389, 2456 a 2466, 2485, 2541, 2584, 2628, 2643; entre muchos otros casos).

... Otro tanto podrá sostenerse en los casos en que un director solicite su abstención por razones de interés directo o indirecto en el asunto a votar - "abstención obligatoria" -, lo que igualmente deberá constar en el acta, con expresión fidedigna del motivo que sea, ya que en este supuesto la abstención adquiere el carácter de imperativa para el involucrado.

Ahora bien, con esas exclusivas y excluyentes salvedades, bien pronto debo resaltar que en ningún otro supuesto los directores se liberan de la responsabilidad que les en ejercicio compete el de sus cargos, independientemente de irregularidad la con pretendan abstraerse del cumplimiento de sus deberes a la hora de adoptar las resoluciones administrativas del IPAUSS".

Resta por agregar -para dar coto a la primera cuestión tratada- que más adelante en ese mismo Dictamen también tuve la oportunidad de abordar lo que ahora vemos de manera más específica. decir que: "...se deberá regularizar al funcionamiento del Directorio. de conformidad 10 establecido en la normativa aplicable, a fin de respetar estrictamente los recaudos establecidos para sus convocatorias.

las votaciones y el cómputo de las mayorías. Asimismo, corresponde comunicar a los Sres. Directores del IPAUSS que su presencia en las reuniones constituye un deber inherente a la función pública para la que han sido elegidos, razón por la cual la misma es de carácter obligatorio, salvo razones plenamente justificadas en alguna de las causales del régimen de licencias, de las que se dejará constancia expresa en el acta respectiva" (el resaltado no es del texto original).

Hasta aquí lo relativo a la primera denuncia. En cuanto a la segunda presentación efectuada por el Sr. Ledesma, a la luz de sus dichos y de la respuesta brindada por la Sra. Presidente del I.P.A.U.S.S., considero suficiente reiterar la Nota F.E. Nº 722/14, en tanto que allí se solicitó a la Sra. Ana Carmen Villanueva que: "...en su carácter de máxima autoridad del IPAUSS y dentro del marco de las competencias que se le asignan, deberá arbitrar los medios que se encuentren a su alcance para evitar interrupciones asistenciales de los afiliados a ese instituto...".

La situación así como se presenta, a criterio del suscripto tiene directa implicancia con la conclusión que se adelantara al inicio de este Dictamen, y se suma a las innumerables controversias que surgen a partir de la falta de colaboración, coordinación, y de una inadecuada articulación en la gestión del órgano colegiado del I.P.A.U.S.S., que he venido señalando desde hace mucho tiempo atrás.

Sin dudas que la conformación heterogénea y numerosa del Directorio tal como fue pautada en la Ley, trajo un cambio pernicioso al normal funcionamiento y a la toma de



decisiones que deben adoptarse, y así se señaló en reiteradas oportunidades.

A modo ejemplificativo, entre muchas de las intervenciones a las que hago alusión, me permito enumerar las siguientes: Dictamen F.E. N° 01/05 y Resolución F.E. N° 05/05, Dictamen F.E. N° 10/05 y Resolución F.E. N° 37/05, Dictamen F.E. N° 23/07 y Resolución F.E. N° 51/07, Dictamen F.E. N° 25/07 y Resolución F.E. N° 53/07, Nota F.E. N° 629/08, Dictamen F.E. N° 18/11 y Resolución F.E. N° 54/11, Denuncia penal formulada con fecha 18 de octubre de 2011, en relación al Expediente F.E. N° 28/11 y con motivo de la reticencia de dar respuesta a los pedidos efectuados desde este órgano de control, Nota F.E. N° 527/13, Dictamen F.E. N° 11/13 y resolución F.E. N° 36/13, Dictamen F.E. N° 13/13 y Resolución F.E. N° 53/13, Nota F.E. N° 725/13, etc.

Sin embargo, ello no justifica que los sujetos agoten la totalidad de las alternativas disponibles, poniendo lo mejor de sí, para evitar obstaculizar la actividad de un ente con incumbencias en asuntos relacionados con una temática tan delicada como lo es la salud y la vejez.

Por todo lo dicho, una vez más, se exhorta a los Sres. Directores del I.P.A.U.S.S. a que ajusten su accionar a las consideraciones hasta aquí expresadas.

Ello así, habiendo culminado con el examen de las cuestiones que motivara el inicio de esta investigación, corresponde materializar las conclusiones a las que he arribado,

cual deberá dictarse el correspondiente para administrativo, el que con copia certificada del presente deberá notificarse a cada uno de los integrantes del Directorio del I.P.A.U.S.S.

16 /14.-DICTAMEN FISCALÍA DE ESTADO Nº

Ushuaia, 20 NOV 2014

VIRGILIO J. MARTINAZ DE SUCRE FISCAL DE ESTADO Provincia de Tierra dal Fuego, Antártida e Islas del Atlântico Sur



**VISTO** el Expediente F.E. N° 53/14, caratulado: "S/FUNCIONAMIENTO DEL DIRECTORIO DEL I.P.A.U.S.S."; y

## CONSIDERANDO:

Que el mismo se ha iniciado con motivo de una denuncia realizada por el Sr. Néstor Ledesma, con fecha 28 de octubre de 2014, en su carácter de Director por los activos del I.P.A.U.S.S., y que también se encuentra firmada al pie de la misma por el Sr. Fabián Recabal Andrade, también Director por los activos, y por la Sra. Norma Beatriz Mansilla, Directora en representación de la Municipalidad de Ushuaia, con el objeto de denunciar que la Sra. Presidente del I.P.A.U.S.S., Prof. Ana Carmen Villanueva, se negó a concurrir a la reunión de Directorio del día 28 de octubre de 2014 por los motivos que allí se exponen, y que fueron comunicados al resto de los Directores presentes a través del Administrador General, el Sr. Eduardo Gómez.

Que a posteriori, se incorporó una nueva presentación firmada por el Sr. Néstor Ledesma, en el mismo carácter que la anterior, de fecha 30 de octubre de 2014, pero esta vez a efectos de denunciar que la Sra. Presidente del I.P.A.U.S.S. sería la responsable directa del corte de servicios que operaría a partir de ese día por el prestador "Sanatorio Clínica San Jorge", debido a que, según sus dichos, ocurrió una demora innecesaria e intencional en la contratación que tramita por el expediente "Convenio Clínica San Jorge – IPAUSS" (Expte. N° 5740).

Que en relación con dichos asuntos se ha emitido el Dictamen F.E. Nº 16/14, cuyos términos, en mérito a la brevedad, deben considerarse íntegramente reproducidos.

Que conforme a los conceptos vertidos en dicha pieza, deviene procedente el dictado del presente acto a los fines de materializar la conclusión a la que se ha arribado.

Que el suscripto se encuentra facultado para el dictado de la presente en atención a las atribuciones que le confieren la Ley Provincial N° 3 y el Decreto N° 444/92, reglamentario de la misma.

Por ello:

## EL FISCAL DE ESTADO DE LA PROVINCIA DE TIERRA DEL FUEGO, ANTÁRTIDA E ISLAS DEL ATLÁNTICO SUR R E S U E L V E:

ARTÍCULO 1°.- Dar por finalizadas las actuaciones vinculadas a la presentación realizada en forma conjunta por los Directores del I.P.A.U.S.S, Sr. Néstor Ledesma, Sr. Fabián Recabal Andrade y Sra. Norma Beatriz Mansilla, ello de conformidad con lo expresado en el Dictamen F.E. N° 16/14.

ARTÍCULO 2°.- Dar por finalizadas las actuaciones vinculadas a la presentación individual realizada por el Director del I.P.A.U.S.S., Sr.



**FISCALIA DE ESTADO** 

Néstor Ledesma, ello de conformidad con lo expresado en el Dictamen F.E. N° 1 6/14.

ARTÍCULO 3°.- Exhortar, una vez más, a los Sres. Directores del I.P.A.U.S.S. a que ajusten su accionar de plena conformidad con los principios de cooperación y colaboración, sin perder de vista el objetivo general del Estado de promover el bienestar general de la comunidad toda, lo que exige tener en miras las necesidades de la totalidad de los sectores que la componen, tanto del ámbito público como del privado.

ARTÍCULO 4°.- Mediante entrega de copia certificada de la presente y del Dictamen F.E. N° 16 /14, notifíquese a la Sra. Gobernadora y al Directorio del I.P.A.U.S.S., a través de su Presidente.

**ARTÍCULO 5°.-** Publíquese en el Boletín Oficial de la Provincia. Cumplido, archívese.

RESOLUCIÓN FISCALÍA DE ESTADO Nº 5 6 /14

Ushuaia, 120 NOV 2014

VIRGILIO J. MARTINEZ DE SUCRE FISCAL DE ESTADO

Antártida e Islas del Atlantico Su

